



Assemblée générale

Distr. générale
29 juin 2020
Français
Original : anglais

Conseil des droits de l'homme

Quarante-quatrième session

15 juin-3 juillet 2020

Point 2 de l'ordre du jour

**Rapport annuel du Haut-Commissaire des Nations Unies
aux droits de l'homme et rapports du Haut-Commissariat
et du Secrétaire général**

Situation des droits de l'homme aux Philippines

Rapport de la Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme** ***

Résumé

Le présent rapport met en évidence les principales caractéristiques des violations actuellement observées aux Philippines. La situation des droits de l'homme s'est nettement améliorée même si des problèmes subsistent. Toutefois, la priorité donnée à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme et les drogues illicites a conduit à de nombreuses violations systématiques des droits de l'homme, notamment des exécutions et des détentions arbitraires, la persistance de l'impunité et la diffamation des voix dissidentes. La Haute-Commissaire fait des recommandations constructives au Gouvernement et au Conseil des droits de l'homme, et se tient prête à soutenir les initiatives crédibles en faveur de l'établissement des responsabilités.

* Nouveau tirage pour raisons techniques (19 mai 2021).

** Le présent rapport est soumis après la date prévue pour que l'information la plus récente puisse y figurer.

*** Les annexes au présent document n'ont pas été revues par les services d'édition et sont distribuées telles qu'elles ont été reçues.



I. Introduction

1. Le présent rapport, soumis au Conseil des droits de l'homme en application de sa résolution 41/2, donne un aperçu de la situation actuelle des droits de l'homme aux Philippines, compte tenu des préoccupations exprimées dans ladite résolution.
2. Le rapport passe en revue les problèmes les plus importants qui se posent actuellement, en particulier lorsqu'ils semblent avoir des causes systémiques et anciennes. Afin de dégager des tendances et d'obtenir une vue d'ensemble, on s'est servi dans la mesure du possible des données recueillies depuis 2015. Les faits pertinents observés avant cette date ont été également pris en compte.
3. Le rapport s'appuie sur les informations que le Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme (HCDH) a collectées et analysées, notamment après un appel public à contributions. Au 31 janvier 2020, le HCDH avait reçu 893 contributions écrites, dont des contributions conjointes, et 793 lettres types, toutes signées par des personnes différentes. Le Gouvernement philippin a fourni de nombreux documents, notamment en réponse à deux listes de questions. Le HCDH a également analysé des données et des documents officiels émanant de sources gouvernementales et non gouvernementales, parmi lesquels des textes législatifs, des directives, des documents judiciaires, des rapports de police, des vidéos, des photos et des rapports en accès libre, qui, considérés dans leur ensemble, ont permis de corroborer les informations reçues. Il s'est également appuyé sur les entretiens qu'il a eus à distance ou en personne avec des victimes et des témoins. Toutes les sources bénéficient d'une garantie de confidentialité. Leur identité n'est pas révélée, sauf si elles ont donné leur consentement exprès.
4. Le HCDH a eu plusieurs échanges avec des représentants du Gouvernement, notamment des discussions approfondies tenues à Bangkok les 13 et 14 février 2020. Il remercie le Gouvernement de son ouverture au dialogue. Le HCDH n'a pas été autorisé par le Gouvernement à se rendre aux Philippines.

II. Contexte

5. Après plus de trois siècles de domination coloniale, les Philippines ont acquis leur indépendance en 1946. Par la suite, la présidence de Ferdinand Marcos et la période de loi martiale, proclamée en 1972, ont été marquées par de graves violations des droits de l'homme. À la fin des années 1960, deux conflits armés internes ont éclaté : l'un dans les zones à majorité musulmane du sud, l'autre dans différentes régions du pays et impliquant la Nouvelle Armée populaire (NPA) du Parti communiste philippin.
6. En 1986, une révolution populaire a renversé le Gouvernement Marcos et la loi martiale a été levée. La Constitution de 1987 comprenait une charte des droits qui mettait l'accent sur la justice sociale et les droits de l'homme, et créait une commission nationale indépendante des droits de l'homme. D'autres institutions, telles que des commissions chargées des femmes et des jeunes, des bureaux des droits de l'homme dans les forces armées et la Police nationale philippines, et le Comité présidentiel des droits de l'homme, ont également vu le jour. En 2012, l'ordonnance administrative n° 35 a établi un comité interinstitutions des exécutions extrajudiciaires, des disparitions forcées, de la torture et d'autres graves violations, auquel participent des militants politiques, environnementaux, agraires et syndicaux, ainsi que des professionnels des médias. L'efficacité du Comité reste limitée car il a la réputation de n'être ni indépendant ni transparent, et d'avoir peu de pouvoir¹. En outre, les exécutions liés à des affaires de drogues ne relèvent pas de sa compétence. Le Groupe de travail présidentiel sur la sécurité des médias a été créé en 2016 pour enquêter sur les cas d'agressions violentes de journalistes et les empêcher. Les Philippines ont ratifié le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et autres peines ou

¹ Voir, par exemple, https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_713337.pdf.

traitements cruels, inhumains ou dégradants et travaillent à la mise en place d'un mécanisme national de prévention de la torture.

7. La loi de 1997 sur les droits des peuples autochtones consacre la protection juridique des droits des peuples autochtones, en réglant d'anciennes questions liées à l'autonomie et à la propriété foncière. Cette législation progressiste reste néanmoins difficile à mettre en œuvre dans les faits. Les élites foncières et les dynasties politiques demeurent omniprésentes et exercent une influence politique et économique considérable aux niveaux national et local.

8. L'Accord global sur le Bangsamoro de 2014 et la loi organique sur le Bangsamoro de 2018 ont donné naissance à la Région autonome du Bangsamoro dans le Mindanao musulman, mettant fin au conflit armé avec le Front de libération islamique Moro. Un gouvernement de transition est désormais en place et des élections sont prévues en 2022. Les affrontements armés entre le Gouvernement et la NPA persistent néanmoins, malgré les pourparlers et plusieurs cessez-le-feu intervenus au cours des cinquante dernières années. En décembre 2017, le Président a qualifié d'« entités terroristes » le Parti communiste philippin et sa branche militaire, la Nouvelle Armée populaire.

9. Ces dernières années, d'autres lois ont été adoptées pour promouvoir les droits de l'homme, notamment dans les domaines de l'accès universel à l'enseignement supérieur et à la santé, de la santé mentale, du harcèlement sexuel et de la protection des enfants en temps de conflit armé². De grandes chartes ont été promulguées en faveur des femmes, des pauvres et des personnes handicapées.

10. Les Philippines sont très exposées au risque de catastrophe naturelle et aux effets des changements climatiques, ce qui rend plus difficile la protection des droits de l'homme, notamment les droits économiques, sociaux et culturels.

11. Les Philippines ont ratifié huit grands instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme³ et ont fait l'objet de trois cycles de l'Examen périodique universel (en 2008, 2012 et 2017). Le Gouvernement a continué de collaborer activement avec des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales, bien que la dernière visite officielle remonte à 2015⁴ et que le Président ait publiquement insulté et même menacé des titulaires de mandat⁵. Les Philippines mènent des activités de coopération technique avec le HCDH, notamment avec un conseiller principal pour les droits de l'homme qui appuie, depuis 2014, l'équipe de pays des Nations Unies.

III. Principaux problèmes relatifs aux droits de l'homme

12. La priorité donnée à l'ordre public et à la sécurité nationale, notamment à la lutte contre le terrorisme et les drogues illicites a des répercussions sur la situation des droits de l'homme aux Philippines, notamment sur la mise en œuvre des lois et des politiques existantes et l'adoption de nouvelles mesures, souvent au détriment des droits de l'homme, des garanties d'une procédure régulière, de l'état de droit et de l'établissement des responsabilités. Si d'importants progrès ont été accomplis ces dernières années dans le domaine des droits de l'homme, en particulier en ce qui concerne les droits économiques et sociaux, l'importance accordée aux menaces à la sécurité nationale, qu'elles soient réelles ou exagérées, a conduit à de graves violations des droits de l'homme, que les discours délétoires tenus par des hauts responsables n'ont fait qu'exacerber. Le présent rapport ne vise pas à passer en revue l'éventail complet des violations des droits de l'homme mises en évidence dans les contributions reçues, qui méritent un examen plus approfondi, mais traite des principales formes que peuvent prendre ces violations.

² Lois de la République n^{os} 10931, 11223, 11036, 11313 et 11188.

³ Le pays n'a pas ratifié la Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

⁴ Voir A/HRC/32/35/Add.3.

⁵ Voir, par exemple, www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22421&LangID=E.

A. Violations des droits de l'homme dans le cadre de la campagne antidrogue

13. Selon une enquête réalisée en 2015, aux Philippines, environ 1,8 million de personnes (soit 2,3 % de la population) consomment de la drogue⁶. Compte tenu des nombreux effets négatifs des drogues sur les droits de l'homme, le Gouvernement a adopté une stratégie antidrogue. Or, dans leur lutte contre les drogues et les infractions qui y sont liées, les gouvernements successifs ont pour l'essentiel eu recours à des mesures répressives de plus en plus violentes et tenu des propos inquiétants⁷, alors même que plusieurs hauts responsables et cadres de la police ont remis en cause les effets et l'efficacité d'une telle politique⁸.

14. La tendance s'est accentuée pendant la campagne électorale présidentielle de 2016, lorsque le Président en exercice, Rodrigo Duterte, a pris l'engagement de tuer les délinquants⁹ et d'éliminer la corruption et la drogue en « trois à six mois »¹⁰. Pendant son mandat de maire de Davao, des centaines d'exécutions extrajudiciaires ont été rapportées¹¹, qui, selon la Rapporteuse spéciale sur les exécutions extrajudiciaires, sommaires ou arbitraires, avaient visiblement été autorisées en haut lieu¹².

1. Allégations d'exécutions systématiques et généralisées

15. Le 1^{er} juillet 2016, jour de son entrée en fonctions, M. Duterte a nommé Ronald Dela Rosa, ancien chef de la police de Davao, au poste de Chef de la Police nationale des Philippines. M. Dela Rosa a immédiatement fait publier la circulaire administrative n° 16-2016¹³ marquant le lancement de la campagne antidrogue, également appelée projet « Double Barrel » (Double canon). Un volet de cette campagne, le projet « Tokhang », visait à éliminer les drogues dans les *barangays*, plus petites unités administratives du pays, en mobilisant des agents pour mener des perquisitions destinées à persuader les suspects de cesser leurs activités illégales liées à la drogue.

16. Ces fouilles de domicile soulèvent d'importantes préoccupations au regard des garanties d'une procédure régulière, car elles ne nécessitent aucun mandat de perquisition ni mandat d'arrêt et peuvent être ordonnées dès lors que l'intéressé figure sur une « liste de personnes à surveiller en raison de leurs activités liées à la drogue ». Les représentants des *barangays* ont établi des listes de « personnalités de la drogue » et les ont transmises à la police¹⁴. Les personnes suspectées n'ont aucun moyen juridique de contester leur inscription sur ces listes¹⁵. D'après les données de la police, sur les 42 286 opérations de lutte antidrogue menées entre le 1^{er} juillet 2016 et le 30 novembre 2017, seules 507, soit 1,2 %, avaient été

⁶ Dangerous Drugs Board, 2015 Nationwide Survey on the Nature and Extend of Drug Abuse in the Philippines, p. 54.

⁷ Par exemple, l'ancienne Présidente Gloria Macapagal Arroyo a qualifié la consommation de drogue d'« ennemi n° 1 du peuple philippin tout entier », voir la lettre d'instruction n° 1 de 2001. Voir également les affirmations non fondées figurant dans l'article disponible à l'adresse suivante : www.philstar.com/nation/2011/05/22/688117/80-heinous-crimes-drug-related-ddb-chief.

⁸ Rapport du Coprésident, Comité interinstitutions de lutte antidrogue, tenu du 6 au 24 novembre 2019, p. 35 à 40. Voir également www.reuters.com/article/us-philippines-drugs-performance-exclusi/exclusive-shock-and-awe-has-failed-in-philippines-drug-war-enforcement-chief-says-idUSKBN2010IL et <https://pcoo.gov.ph/wp-content/uploads/2019/04/20190402-SPEECH-OF-PRESIDENT-RODRIGO-ROA-DUTERTE-DURING-HIS-ATTENDANCE-TO-THE-PARTIDO-DEMOKRATIKO-PILIPINO-LAKAS-NG-BAYAN-PDP-LABAN-CAMPAIGN-RALLY.pdf>.

⁹ Voir <https://news.abs-cbn.com/video/nation/05/25/15/duterte-criminals-tataba-yung-isda-sa-manila-bay-dyan-ko-kayo-itatapon>.

¹⁰ Voir www.philstar.com/headlines/2016/02/20/1555349/duterte-vows-end-criminality-3-months.

¹¹ Les organisations de la société civile ont dénombré 553 exécutions extrajudiciaires à Davao, entre août 1998 et février 2007. Voir A/HRC/8/3/Add.2, note de bas de page 56.

¹² A/HRC/8/3/Add.2, par. 39.

¹³ Voir <https://didm.pnp.gov.ph/images/Command%20Memorandum%20Circulars/CMC%202016-16%20PNP%20ANTI-ILLEGAL%20DRUGS%20CAMPAIGN%20PLAN%20%20PROJECT%20DOUBLE%20BARREL.pdf>.

¹⁴ Commission des drogues dangereuses, règlement n° 2 (2007), art. 1 a). En 2008, le Rapporteur spécial a recommandé que ces listes soient supprimées. Voir A/HRC/8/3/Add.2, par. 68 b).

¹⁵ *Petitioners v. Dela Rosa et al.*, notification de résolution, Cour suprême, 3 avril 2018, p. 32 et 33.

ordonnées sur la base d'un mandat d'arrêt¹⁶. Outre les listes dressées par les *barangays*, le Président a publié des « narcolistes » de fonctionnaires qui seraient impliqués dans le trafic de drogues¹⁷.

17. Pendant les perquisitions, les suspects devaient systématiquement passer aux aveux s'ils ne voulaient pas s'exposer à une violence meurtrière. La circulaire n° 16-2016 les encourage à « se rendre de leur plein gré », mais ne prévoit l'assistance d'un avocat qu'en cas de reconnaissance de culpabilité, ce qui laisse la porte ouverte aux pressions et aux intimidations. Si les suspects refusaient la fouille de leur domicile, même en l'absence de mandat de perquisition ou d'arrêt, un dossier était immédiatement constitué contre eux et une procédure était engagée pour « négation ».

18. Les termes « négation » et « neutralisation » des « personnalités de la drogue » figurent tout au long de la circulaire n° 16-2016. Ces termes mal définis et inquiétants, alliés aux appels répétés au plus haut niveau de l'État en faveur de l'emploi de la force létale, ont peut-être incité la police à considérer la circulaire comme un permis de tuer¹⁸. Le droit international des droits de l'homme proscrit la privation arbitraire de la vie¹⁹. Lorsqu'ils mènent des opérations de maintien de l'ordre et ont recours à la force, les agents de l'État doivent respecter des principes essentiels, notamment faire preuve de retenue, employer la force strictement nécessaire et de manière proportionnée, et ne faire usage de la force létale qu'en dernier recours dans des cas extrêmes²⁰.

19. Le Gouvernement dément l'existence d'une politique qui viserait à tuer les usagers de drogues et affirme que tous les décès surviennent dans le cadre d'opérations de police légitimes²¹. Selon l'agence antidrogue des Philippines, entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 janvier 2020, la police a tué 5 601 personnes²². Le HCDH n'a pu vérifier ce chiffre auprès de sources indépendantes. Plusieurs organismes publics ont publié des chiffres contradictoires²³ et se sont montrés réticents à transmettre à la Cour suprême et à la Commission des droits de l'homme des documents relatifs aux exécutions²⁴.

20. Selon des informations, les meurtres de personnes impliquées dans des affaires de drogues par des « membres de groupes d'autodéfense » seraient très courants. Dans le rapport de fin 2017, les services de l'État se félicitent que, au titre de la lutte antidrogue, 16 355 « affaires d'homicides soient en cours d'instruction »²⁵. Ce chiffre a conduit la Cour suprême à s'interroger sur la possibilité que ces exécutions aient été commanditées par l'État²⁶. Constatant que les opérations antidrogue menées par la police et les homicides commis par des personnes non identifiées avaient fait 20 322 morts entre le 1^{er} juillet 2016 et le 27 novembre 2017, la Cour suprême a exigé des explications pour ces quelque 40 morts par jour, une moyenne effarante²⁷. En mars 2019, la police a affirmé que si 29 000 décès avaient effectivement fait « l'objet d'une enquête » entre le 1^{er} juillet 2016 et le 4 février 2019, seuls 3 062 d'entre eux (9,47 %) étaient liés à la drogue²⁸. Or, une étude précédente avait montré que la police sous-déclarait, dans une large mesure, le pourcentage des exécutions liées à la drogue parmi les homicides²⁹.

¹⁶ *Petitioners v. Dela Rosa et al.*, mémoire supplémentaire des requérants, Cour suprême, 21 octobre 2019, p. 26 et 27.

¹⁷ Voir https://pcoo.gov.ph/news_releases/president-duterte-bares-names-of-narco-politicians/

¹⁸ Voir <https://www.philstar.com/headlines/2016/07/02/1598740/duterte-pnp-kill-1000-ill-protect-you>.

¹⁹ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 4 et 11.

²⁰ Principes de base relatifs au recours à la force et l'utilisation des armes à feu par les responsables de l'application des lois, art. 5 a) et b).

²¹ *Petitioners v. Dela Rosa et al.*, notification de résolution, p. 6 et 9.

²² Agence antidrogue des Philippines, #RealNumbersPH, 31 janvier 2020.

²³ Voir <https://dahas.upd.edu.ph/database/>.

²⁴ Voir www.rappler.com/nation/181519-duterte-order-pnp-chr-refuse-share-case-folders et <http://bbc.com/news/world-asia-49203752>. Voir également *Petitioners v. Dela Rosa et al.*, avis de résolution, p. 45.

²⁵ Rapport de fin d'année 2017 du Gouvernement Duterte, p. 22.

²⁶ *Petitioners v. Dela Rosa et al.*, notification de résolution, p. 48.

²⁷ Ibid.

²⁸ Voir www.philstar.com/nation/2019/03/06/1898959/29000-deaths-probed-drug-war-launched.

²⁹ Voir <https://data.world/stabile-center/ph-drug-war>.

21. Entre le 1^{er} juin 2016 et le 21 avril 2020, la Commission des droits de l'homme a établi que 73 enfants, dont 62 garçons et 11 filles, avaient été tués dans le cadre de la campagne antidrogue³⁰. Ces chiffres sont en-dessous de la réalité. La plus jeune victime avait 5 mois.

22. Le HCDH n'est pas en mesure de confirmer le nombre d'exécutions extrajudiciaires sans investigations complémentaires. Il ressort des informations examinées que les exécutions perpétrées dans le cadre de la campagne antidrogue semblent être monnaie courante et systématiques. Selon les données publiques les plus prudentes, 8 663 personnes ont été tuées depuis juillet 2016. Selon d'autres estimations, ce chiffre pourrait être jusqu'à trois fois plus élevé. Il est donc indispensable de disposer d'un mécanisme complet et transparent d'information sur les meurtres commis par des acteurs étatiques et non étatiques.

23. Les rapports de police présentés devant la Cour suprême permettent de se faire une idée de la manière dont ont été menées 22 opérations antidrogue au cours desquelles 29 personnes ont été tuées, toutes à leur domicile³¹. À chaque fois, sauf dans un cas, la police a agi sans mandat. Les plans établis avant les opérations prévoyaient « l'arrestation immédiate » et la « neutralisation » des personnes visées. Dans les comptes rendus rédigés après les opérations, il était précisé que les cibles avaient été tuées après avoir opposé résistance. Or, ces comptes rendus utilisaient des termes étonnamment similaires pour décrire les propos attribués à chaque victime (« putang ina mo pulis ka pala », que l'on pourrait traduire en gros par « alors tu es de la police, ordure ») et les gestes qu'elle aurait eus (« le suspect a sorti son arme, a tiré en direction des forces de l'ordre, mais les a manquées »), ce qui a nourri l'hypothèse que ces rapports aient été remis uniquement pour la forme. Dans ces rapports, l'exécution de cinq personnes est expressément qualifiée de « neutralisation ». Sur les 29 personnes tuées, 23 figuraient sur la liste des personnes à surveiller en raison de leurs activités liées à la drogue.

24. Le HCDH a passé en revue les rapports de police établis à l'issue de 25 autres opérations au cours desquelles 45 personnes avaient été tuées dans la région de Manille, entre août 2016 et juin 2017. Pour 34 de ces exécutions, la police avait parlé de « neutralisation ». Les policiers ont affirmé avoir retrouvé, sur chaque scène de crime, des sachets de méthamphétamine et des armes que les victimes auraient utilisées pour leur résister. Le HCDH a pu établir, sur la base de ces rapports, que la police avait récupéré à plusieurs reprises, sur différentes victimes et en différents endroits, des armes portant le même numéro de série. Il a ainsi recensé sept armes de poing portant un numéro de série unique. Ces armes apparaissaient sur au moins deux scènes de crime distinctes et, pour deux d'entre elles, sur cinq scènes différentes. Ce modèle récurrent laisse penser que les fonctionnaires de police ont fabriqué des pièces à conviction et jette le doute quant à la réalité de la légitime défense invoquée, ce qui signifie que les victimes n'étaient probablement pas armées lorsqu'elles ont été tuées.

25. S'il a été observé partout dans le pays, l'effet de la campagne antidrogue a été plus fortement ressenti dans les zones urbaines. On dispose de peu d'informations sur le profil des personnes tuées. Selon une étude, la plupart des victimes étaient des hommes pauvres issus de quartiers urbains³². Une tendance que confirment les contributions reçues par le HCDH. Les études menées par la Commission des droits de l'homme, notamment, illustrent également les difficultés psychologiques et matérielles auxquelles se heurtent les familles, composées essentiellement de femmes et d'enfants, lorsqu'elles perdent l'homme qui subvient aux besoins de la famille³³.

2. Obligation d'enquêter

26. Malgré des informations crédibles laissant entendre que, dans le cadre de la lutte antidrogue, les exécutions extrajudiciaires étaient courantes et systématiques, les auteurs de ces violations ont bénéficié d'une quasi-impunité. Selon le Gouvernement, le Service des affaires internes de la Police nationale philippine est automatiquement saisi d'une enquête lorsqu'un décès survient pendant une opération de police. Il aurait ainsi ouvert 4 583 enquêtes

³⁰ Communication de la Commission des droits de l'homme, 5 mai 2020.

³¹ *Petitioners v. Dela Rosa et al.*, mémoire supplémentaire, p. 3.

³² PhilRights, « The killing State » (2019), p. 7 à 17.

³³ Panahoy: the war on drugs from the perspective of women and children, p. 27 à 38.

entre juillet 2016 et mai 2019³⁴. Pourtant, le Gouvernement n'a fait état que d'une seule affaire, celle d'un jeune de 17 ans nommé Kian Delos Santos, dans laquelle trois fonctionnaires de police ont été condamnés pour avoir commis un meurtre dans le cadre de la campagne antidrogue. Cette condamnation doit beaucoup aux images de vidéosurveillance qui ont pu être retrouvées et à l'indignation que cette exécution a suscitée dans l'opinion publique. Le Gouvernement a indiqué que 9 172 policiers faisaient l'objet de procédures administratives³⁵, mais on ignore combien d'entre elles ont été déclenchées à la suite d'une exécution extrajudiciaire. Le HCDH constate que les sanctions administratives sont insuffisantes en cas d'allégations graves d'atteintes au droit à la vie. Il constate également qu'aucun progrès n'a été accompli pour ce qui est des enquêtes menées dans le cadre de la campagne antidrogue concernant les affaires dont le Bureau du Médiateur avait été saisi.

27. La police a invoqué une « présomption de régularité » de la conduite opérationnelle pour justifier l'absence de poursuites³⁶. La Cour suprême a cependant observé que la police ne peut prétendre à une telle présomption dans ses fonctions officielles, aucun décès n'étant censé se produire pendant une opération de police³⁷.

28. Le Gouvernement soutient également qu'en l'absence de dépôt de plainte, les forces de l'ordre ne sont pas habilitées à enquêter sur les meurtres³⁸. Or, le droit international des droits de l'homme fait obligation aux Philippines d'établir des règles et des procédures en vue d'un signalement, d'un examen et d'une enquête obligatoires lorsque des agents de la force publique provoquent un décès ou mettent en danger la vie de personnes. Lorsque des allégations sont formulées selon lesquelles il a connaissance ou aurait dû avoir connaissance de privations de la vie résultant potentiellement d'actes illégaux, l'État philippin a l'obligation de faire procéder à une enquête et, le cas échéant, d'engager des poursuites contre les auteurs³⁹.

29. Les proches des victimes, en majorité des femmes, ainsi que les avocats et les journalistes avec lesquels le HCDH s'est entretenu ont dit s'être heurtés à de nombreux obstacles dans leur quête d'informations et de justice. Ils ont notamment dû composer avec la surveillance, le harcèlement, les menaces, les intimidations, le manque d'instruction, l'absence de protection des témoins et des victimes, le sentiment d'impuissance face aux déclarations officielles appelant au meurtre, l'absence de volonté des forces de l'ordre d'enquêter et la réticence des juges à procéder à un examen critique des affaires de drogues⁴⁰. Les familles interrogées par la Commission des droits de l'homme ont également invoqué leurs craintes pour la sécurité de leurs proches, ainsi que la stigmatisation, le manque de moyens financiers et la nécessité de répondre aux besoins fondamentaux et urgents des membres de leur foyer, en particulier des enfants, pour ne pas saisir la justice⁴¹. Les assurances publiques données par le Président, qui s'est engagé à protéger les policiers, même s'ils tuaient 1 000 personnes pendant leur service, ont dissuadé les victimes de chercher à obtenir justice, et les forces de l'ordre d'enquêter sur les meurtres⁴².

30. Il ressort également des contributions reçues par le HCDH que les auteurs non identifiés d'exécutions liées à la drogue jouissent d'une impunité généralisée et que bien que masqués, ils avaient une connaissance troublante des lieux et des victimes, ce qui pourrait indiquer une possible connivence avec la police et les responsables locaux.

³⁴ Contribution du Gouvernement, 1^{er} mai 2020.

³⁵ Voir www.dilg.gov.ph/news/DILG-Internal-cleansing-in-PNP-on-going-despite-controversies-9172-erring-personnel-facing-admin-raps/NC-2019-1272.

³⁶ Réunion avec des hauts responsables, 13 et 14 février 2020.

³⁷ *Petitioners v. Dela Rosa et al.*, notification de résolution, p. 47.

³⁸ Réunion avec des hauts responsables, 13 et 14 février 2020.

³⁹ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 36 (2018) sur le droit à la vie, par. 13 et 27 à 29. Voir également le Protocole du Minnesota relatif aux enquêtes sur les homicides résultant potentiellement d'actes illégaux.

⁴⁰ Entretiens du HCDH, 24, 26 et 27 février et 4 mars 2020.

⁴¹ Panaghoy, p. 39.

⁴² Voir www.philstar.com/headlines/2016/07/02/1598740/duterte-pnp-kill-1000-ill-protect-you.

3. Privation de liberté

31. Le droit international interdit les arrestations et les détentions arbitraires. L'arrestation ou la détention est arbitraire si elle est illégale ou si suffisamment d'éléments sont réunis pour établir son caractère inapproprié, son injustice, son manque de prévisibilité ou le non-respect des garanties judiciaires. L'arbitraire doit également être apprécié au regard de la nécessité, de la proportionnalité et du caractère raisonnable⁴³.

32. Selon les statistiques publiques, 223 780 « personnalités de la drogue » ont été arrêtées entre le 1^{er} juillet 2016 et le 31 décembre 2019⁴⁴. Le Gouvernement a indiqué que 204 721 d'entre elles avaient été inculpées d'infractions pénales. On ne connaît toujours pas précisément le nombre de chefs d'accusation qui sont liés au trafic de drogues par rapport à la consommation personnelle de drogues, ainsi que le nombre de personnes reconnues coupables, remises en liberté ou placées en détention provisoire. Le manque de clarté, associé à des irrégularités de procédure, fait craindre que de nombreuses affaires puissent être assimilées à des cas de détention arbitraire.

33. Le nombre élevé d'arrestations met à rude épreuve le système judiciaire et les prisons. Eu égard au faible nombre de décisions rendues par les tribunaux⁴⁵ et aux retards pris dans l'administration de la justice, les personnes accusées sont souvent maintenues en détention prolongée avant d'être jugées. En 2016, le Comité contre la torture a noté que les détenus en attente de jugement représentaient 85 à 90 % de la population carcérale, principalement en raison de l'application stricte de la loi d'ensemble de 2002 relative aux drogues dangereuses⁴⁶. Le Gouvernement met en œuvre des mesures pour améliorer l'efficacité de l'administration de la justice, au moyen, notamment, de projets menés en collaboration avec des partenaires internationaux.

34. En février 2020, le taux d'occupation des prisons s'élevait à 534 %⁴⁷ et reste parmi les plus élevés au monde. Il s'est accru en raison de l'augmentation des affaires de drogues, de l'insuffisance des moyens alloués à la justice pour traiter rapidement les affaires pénales et de la pauvreté qui empêche de nombreux détenus de payer leur caution. Selon un audit gouvernemental réalisé en 2018, cette surpopulation est contraire aux règles du Bureau de l'administration pénitentiaire et de pénologie, ainsi qu'à l'Ensemble de règles minima des Nations Unies pour le traitement des prisonniers. Le Gouvernement modernise les établissements pénitentiaires et construit de nouvelles prisons⁴⁸. Le HCDH se félicite des mesures visant à désengorger les centres de détention, notamment grâce à une décision de la Cour suprême qui a permis de libérer près de 10 000 prisonniers pendant la pandémie de maladie à coronavirus (COVID-19)⁴⁹.

4. Droit à la santé

35. Toute personne qui consomme des drogues conserve le droit à la santé⁵⁰. Le traitement de la toxicomanie fait partie du droit à la santé et devrait être garanti dans le respect des principes des droits de l'homme que sont la non-discrimination et le respect de la dignité inhérente à la personne, de la confidentialité, de la vie privée et du consentement éclairé⁵¹.

36. En 2018, les Philippines ont adopté une stratégie antidrogue dont un volet est consacré au traitement et à la réadaptation⁵². En coopération avec l'Organisation mondiale de la Santé,

⁴³ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 35 (2014) sur la liberté et la sécurité de la personne, par. 10 à 12.

⁴⁴ Rapport des Coprésidents, p. 11.

⁴⁵ Rapports annuels du pouvoir judiciaire, 2017 et 2018.

⁴⁶ CAT/C/PHL/CO/3, par. 13.

⁴⁷ Contribution du Gouvernement, 1^{er} mai 2020.

⁴⁸ Commission d'audit, rapport d'audit annuel de 2018 du Ministère de l'intérieur et de la gouvernance locale, p. 54 à 56.

⁴⁹ Circulaire administrative n° 38 (2020), Cour suprême.

⁵⁰ A/65/255, par. 7.

⁵¹ Voir www.unodc.org/documents/drug-prevention-and-treatment/UNODC-WHO_International_Standards_Treatment_Drug_Use_Disorders_April_2020.pdf.

⁵² Voir www.ddb.gov.ph/images/downloads/Revised_PADS_as_of_Nov_9_2018.pdf.

le Gouvernement crée des centres de soins destinés aux usagers de drogues⁵³. Or, la loi d'ensemble relative aux drogues dangereuses impose aux primo-usagers de drogues une période de réadaptation obligatoire de six mois, ce qui est contraire au principe du consentement au traitement⁵⁴. Le traitement obligatoire de la toxicomanie est incompatible avec les conventions internationales relatives au contrôle des drogues et le droit des droits de l'homme⁵⁵.

37. Selon le Gouvernement, entre le 1^{er} janvier 2018 et le 31 décembre 2019, 497 775 usagers de drogues ont suivi un programme de soins et de promotion de la santé proposé par la Police nationale philippine. 524 320 autres personnes ont bénéficié d'un programme de réadaptation à base communautaire. Seules 26 200 personnes ont participé à un programme de soins et de réadaptation dans des centres gérés et agréés par le Ministère de la santé. Le HCDH constate avec préoccupation que la participation des forces de l'ordre aux programmes de réadaptation des toxicomanes va à l'encontre de la fourniture de traitements médicaux et de soins de réadaptation fondés sur des observations factuelles.

38. La loi d'ensemble relative aux drogues dangereuses impose également un dépistage obligatoire et le signalement des personnes qui consomment de la drogue dans les établissements publics, y compris les écoles secondaires, ce qui peut porter atteinte au droit à la vie privée, entraîner une stigmatisation et constituer un traitement dégradant. La loi prévoit également de lourdes sanctions, comme de longues peines de prison pour la simple possession de petites quantités de drogue, ce qui peut manifestement être disproportionné au regard de l'infraction commise. La criminalisation de la consommation personnelle, associée aux peines excessives, empêche les toxicomanes d'être correctement pris en charge⁵⁶.

39. Le HCDH note également avec inquiétude l'absence de programmes publics de réduction des risques, par exemple de substitution aux opioïdes ou de mise à disposition de seringues. Aucun programme de ce type n'est également proposé dans les centres de détention⁵⁷.

B. Sécurité nationale et espace civique

40. Tout en intensifiant sa campagne antidrogue, l'État a renforcé les mesures prises contre le terrorisme et les conflits, qui ont également une incidence sur les droits de l'homme. Le HCDH a examiné les principales lois et politiques relatives à la sécurité nationale, ainsi que les conséquences considérables qu'elles ont pour la société civile, notamment pour les organisations de défense des droits de l'homme, les avocats, les personnalités politiques et du monde judiciaire, les journalistes, les syndicalistes, les groupes religieux et autres, en particulier en raison de la pratique du « marquage rouge » (voir annexe II).

Cadre législatif relatif à la sécurité nationale et à la lutte contre le terrorisme

41. Si la Constitution et la législation philippines contiennent des dispositions fortes en matière de droits de l'homme, plusieurs textes de lois donnent aux autorités toute latitude pour arrêter des personnes et les inculper pour atteinte à la sécurité nationale, sans que les garanties relatives aux droits de l'homme soient suffisamment prises en compte. Il s'agit notamment de la loi sur la sécurité de la personne, de la loi sur la protection contre la cybercriminalité, de la loi sur les pouvoirs d'assignation et des lois sur la sédition⁵⁸.

42. De nouvelles lois et modifications législatives inquiétantes ont été proposées dans le but déclaré de renforcer l'ordre public et de combattre le terrorisme. Ces propositions risquent d'affaiblir les protections constitutionnelles et d'autres protections juridiques. Les projets de loi visant à rétablir la peine de mort dans les affaires de drogues et à réduire fortement l'âge de la responsabilité pénale seraient contraires aux obligations mises à la charge des

⁵³ Ministère de la santé, ordonnance administrative n° 2019-0005.

⁵⁴ A/65/255, par. 30.

⁵⁵ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24369&LangID=E.

⁵⁶ Loi relative aux drogues dangereuses, art. 11 ; E/C.12/PHL/CO/5-6.

⁵⁷ Contribution du Gouvernement, 1^{er} mai 2020.

⁵⁸ Voir CCPR/C/PHL/CO/4.

Philippines par le droit international des droits de l'homme⁵⁹. La législation antiterroriste envisagée, qui doit remplacer la loi sur la sécurité de la personne déjà décriée, dilue les garanties relatives aux droits de l'homme, élargit la définition du terrorisme et porte de trois à quatorze jours la durée du placement en détention sans mandat, qui peut ensuite être prolongé de dix jours supplémentaires. Les définitions vagues contenues dans la loi antiterroriste pourraient être contraires au principe de légalité⁶⁰.

43. Ces dernières années, une série de mesures d'exception ont également été instaurées. L'état d'urgence décrété sur l'ensemble du territoire le 4 septembre 2016, deux jours après l'attentat à la bombe de Davao qui a fait 14 victimes civiles, est toujours en vigueur après plus de trois ans. Or, les mesures d'état d'urgence ne peuvent être prises que dans la stricte mesure où la situation l'exige, s'agissant de la durée comme de l'étendue géographique⁶¹. Aux Philippines, ce qui aurait dû être un état exceptionnel semble être devenu la norme.

44. Par ailleurs, en mai 2017, la loi martiale a été proclamée dans le Mindanao, lorsqu'une coalition de groupes armés affiliés à l'État islamique d'Irak et du Levant a assiégé la ville de Marawi⁶². Elle a été prorogée à trois reprises par le Congrès, la dernière fois jusqu'en décembre 2019.

45. En novembre 2018, le mémorandum M.O. 32 a autorisé le déploiement immédiat d'officiers des forces armées et de fonctionnaires de police supplémentaires pour réprimer la violence anarchique et les actes de terreur perpétrés dans les provinces de Samar, de Negros Oriental et de Negros-Occidental, et dans la région de Bicol. Si ces zones étaient déjà en proie à la violence avant que ce mémorandum ne soit appliqué, les informations obtenues par le HCDH et les déclarations de la Commission des droits de l'homme laissent entendre que l'opération menée ensuite conjointement par la police et l'armée pourrait avoir donné lieu à de graves violations des droits de l'homme, y compris des exécutions et des détentions arbitraires⁶³. Selon des informations alarmantes, des violations du droit humanitaire international auraient été commises, notamment dans le cadre de la conduite des opérations de bombardement aérien⁶⁴. Une enquête complémentaire est donc nécessaire.

46. Le 4 décembre 2018, le Président a signé le décret n° 70 institutionnalisant la mobilisation de la nation tout entière pour mettre fin à l'insurrection avant la fin de son mandat en 2022, par le renforcement du programme anti-insurrectionnel au moyen d'un volet de développement socioéconomique complet. Ce décret crée la cellule nationale chargée de mettre fin au conflit armé local avec les communistes, l'objectif déclaré étant de favoriser une paix inclusive et durable et la vitalité économique de plusieurs centaines de communautés qui sont toujours exposées à l'influence de la NPA ou qui demeurent sous son emprise⁶⁵. Le Gouvernement indique que des ressources équivalentes à 438 millions de dollars ont été allouées aux programmes de développement social et économique décidés dans le cadre du décret n° 70.

47. Si l'abandon d'une réponse essentiellement militaire pour prévenir et combattre l'extrémisme violent est encourageant, il ne peut s'inscrire dans la durée qu'avec la participation constructive des personnes concernées et dans le respect des droits de l'homme et de l'état de droit. Il est à craindre toutefois que l'application du décret n° 70 produise le

⁵⁹ Voir www.ohchr.org/Documents/HRBodies/CCPR/NV_from_HRC_ThePhilippines_28March2017.pdf ; voir également www.ohchr.org/Documents/Countries/PH/OpenLetterHC_DeathPenalty.pdf et www.unicef.org/philippines/press-releases/lowering-age-criminal-responsibility-against-child-rights-unicef.

⁶⁰ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 35, par. 15.

⁶¹ Voir Comité des droits de l'homme, observation générale n° 29 (2001) sur les dérogations aux dispositions du Pacte en période d'état d'urgence, par. 4 ; A/HRC/37/52, par. 11.

⁶² Voir www.officialgazette.gov.ph/2017/05/23/proclamation-no-216-s-2017/.

⁶³ Voir, par exemple, <https://chr.gov.ph/statement-of-chr-spokesperson-atty-jacqueline-de-guia-on-the-deployment-of-more-troops-in-bicol-region-samar-and-negros-provinces/>, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>, <http://chr.gov.ph/statement-of-chr-spokesperson-atty-jacqueline-ann-c-de-guia-on-the-recent-spate-of-killings-in-negros-oriental/> et <http://chr.gov.ph/statement-of-the-commission-on-human-rights-on-the-series-of-arrests-of-activists-in-negros-occidental-and-metro-manila/>.

⁶⁴ Voir, par exemple, <https://www.pna.gov.ph/articles/1084364>.

⁶⁵ Contributions du Gouvernement, 31 janvier 2020.

résultat inverse de celui escompté, en mobilisant l'administration tout entière, du niveau national à l'échelon local, contre des sympathisants communistes présumés, semant un peu plus encore la suspicion et de la division au cœur des communautés. Les défenseurs des droits économiques et sociaux courent le risque d'être taxés d'opposants au Gouvernement et de partisans de l'insurrection, ce qui pourrait mettre à mal l'objectif d'un développement inclusif et durable⁶⁶. Un tel modèle ferait écho, il faut le craindre, à une autre situation, caractéristique de la campagne antidrogue, dans laquelle les personnes soupçonnées de soutenir le Parti communiste philippin (NPA) feraient à leur tour l'objet d'une présomption de culpabilité et ne bénéficieraient ni d'une procédure régulière ni d'un mécanisme de contrôle effectif.

48. Dans ce contexte, le HCDH a constaté que le budget national consacré aux activités opaques de « renseignement » et autres activités « confidentielles » a plus que quintuplé en cinq ans, pour atteindre 8,28 milliards de pesos (163 millions de dollars) en 2020, contre 1,49 milliard de pesos (29 millions de dollars) en 2015. Plus de la moitié de l'enveloppe budgétaire de 2020 (soit 4,5 milliards de pesos) est affectée à la Présidence de la République⁶⁷.

Incidences sur l'espace civique

49. Les Philippines ont une longue et solide tradition de défense des droits de l'homme et d'activisme de la société civile et comptent quelque 60 000 organisations non gouvernementales (ONG) enregistrées. Cette situation est d'autant plus surprenante que les défenseurs des droits de l'homme font, depuis de nombreuses années, constamment l'objet d'agressions, que ce soit en ligne ou hors ligne. Depuis des décennies, la pratique consistant à qualifier des personnes ou des groupes de communistes ou de terroristes (*red-tagging*) fait peser constamment une grande menace sur la société civile et la liberté d'expression⁶⁸.

50. Depuis 2007, divers mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme ont exprimé à plusieurs reprises leur préoccupation face aux menaces, aux campagnes de dénigrement, aux détentions arbitraires, au harcèlement juridique, aux disparitions forcées et aux assassinats dont les défenseurs des droits de l'homme sont victimes. Le HCDH a demandé en vain des chiffres officiels concernant les assassinats de défenseurs des droits de l'homme. Néanmoins, des sources fiables issues de la société civile ont établi une liste détaillée qui recense des centaines d'assassinats. Le HCDH a enquêté sur les assassinats de 208 défenseurs des droits de l'homme, journalistes et syndicalistes, dont 30 femmes, commis entre janvier 2015 et décembre 2019. En dépit des efforts déployés pour renforcer⁶⁹ le mécanisme créé par l'ordonnance administrative n° 35, les autorités ne sont pas parvenues, dans la grande majorité des cas, à garantir que les enquêtes et les poursuites soient transparentes, indépendantes et efficaces⁷⁰. Sur les 383 affaires relevant du mécanisme, et remontant pour certaines à 2001, 216 ont été rejetées ou classées et 13 seulement ont abouti à une déclaration de culpabilité.

51. Le fait que 649 noms étaient cités dans la demande déposée par le Gouvernement devant les tribunaux afin que le Parti communiste philippin et la Nouvelle Armée populaire soient considérés comme des groupes terroristes au titre de la loi sur la sécurité de la personne illustre clairement le caractère généralisé de la pratique du *red-tagging*. Apparaissaient sur cette liste des défenseurs des droits des autochtones et d'autres droits, ainsi qu'un rapporteur spécial de l'ONU. De nombreuses personnes ont depuis été retirées de la liste, mais elles ont continué d'être harcelées⁷¹ et qualifiées de terroristes. Le 5 novembre 2019, un haut responsable des services de renseignement de l'armée a transmis au Congrès une liste

⁶⁶ Voir également <https://newsinfo.inquirer.net/1226413/chr-wants-eo-that-justifies-attacks-on-activists-revoked>.

⁶⁷ Voir www.dbm.gov.ph/wp-content/uploads/GAA/GAA2020/TechGAA2020/OP/OP.pdf et www.dbm.gov.ph/index.php/budget-documents/previous-years.

⁶⁸ Voir l'opinion dissidente du juge assesseur Leonen en l'affaire *Carlos Isagani Zarate et al.*, Cour suprême, 10 novembre 2015, p. 1.

⁶⁹ Voir <https://gojust.org/>.

⁷⁰ Voir, par exemple, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---asia/---ro-bangkok/---ilo-manila/documents/publication/wcms_713337.pdf.

⁷¹ Voir A/HRC/39/41, A/HRC/42/30 et A/73/18, chap. II, sect. A, pour la décision 1 (95) du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale sur les Philippines.

d'organisations nationales et internationales soupçonnées de fournir un soutien financier et de servir d'écran au « groupe communiste terroriste »⁷², alors même que des audits indépendants avaient prouvé que plusieurs des organisations avaient été accusées à tort⁷³.

52. Ce catalogage public s'est avéré extrêmement dangereux. Ainsi, en 2018, des affiches et des listes prétendant représenter des personnalités à abattre du Parti communiste, de la Nouvelle Armée populaire et du Front démocratique national des Philippines ont été distribuées dans l'île de Negros⁷⁴. Au moins quatre des défenseurs des droits de l'homme qui apparaissaient sur ces affiches et listes ont été tués par la suite (le militant Haide Flores, l'avocat Benjamin Ramos Jr., le conseiller municipal Bernardino Patigas et l'avocat Anthony Trinidad). Aucun des quatre assassinats n'a été résolu.

53. De nombreux défenseurs des droits de l'homme ont fait part au HCDH des menaces de mort qu'ils recevaient par SMS ou appel téléphonique ou sur les médias sociaux. Honey Mae Suazo, défenseuse des droits taxée de communiste, est portée disparue depuis le 2 novembre 2019. Elle avait précédemment reçu de nombreuses menaces parce qu'elle recueillait des informations sur des violations commises contre des paysans et des peuples autochtones dans le sud de Mindanao⁷⁵. Qui plus est, d'autres défenseuses des droits de l'homme ont été menacées de viol et ont été la cible d'insultes à caractère sexuel⁷⁶.

54. La police et l'armée effectueraient des visites et des descentes afin d'intimider les ONG et les organisations de la société civile⁷⁷, y compris pendant le confinement mis en place pendant la pandémie de COVID-19. Des personnes sont placées en détention puis libérées, tandis que d'autres doivent répondre d'accusations de possession illégale d'armes à feu, d'enlèvement ou de sédition⁷⁸. Il existe certes des recours judiciaires, tels que le recours *en amparo* devant la Cour suprême, mais récemment, des membres d'une organisation de la société civile qui cherchaient à se protéger des autorités en obtenant la délivrance d'ordonnances de protection temporaire ont été accusés de faux-témoignage⁷⁹.

55. Des syndicalistes continuent d'être taxés de communistes, harcelés et assassinés⁸⁰. Des agents des forces de sécurité de l'État seraient intervenus lors de réunions de syndicats et se seraient mêlés de leurs affaires internes. Des menaces et des activités de fichage de syndicalistes – y compris de personnes appartenant à une alliance nationale d'enseignants⁸¹ – ont été signalées. Le Comité de la liberté syndicale de l'Organisation internationale du Travail a souligné avec préoccupation que « le fait d'assimiler purement et simplement les syndicats à un mouvement d'insurrection » mettaient les syndicalistes « dans une situation d'extrême insécurité »⁸².

⁷² Voir www.congress.gov.ph/legisdocs/cdb/cdb18-v1i33-20191105.pdf. Voir aussi <https://philippines.oxfam.org/latest/press-release/oxfam-statement-inclusion-afp%E2%80%99s-list-%E2%80%9Ccommunist-terror-groups%E2%80%9D>.

⁷³ Ainsi, un audit indépendant commandé par les autorités belges n'a révélé aucune irrégularité concernant l'Alliance for the Advancement of People's Rights (Karapatan) : voir www.dekamer.be/doc/CCRI/pdf/55/ic075x.pdf.

⁷⁴ Voir les annexes I et II.

⁷⁵ Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>.

⁷⁶ Voir aussi l'avis n° 61/2018 du Groupe de travail sur la détention arbitraire, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23035>, A/HRC/42/30, A/HRC/40/60/Add.1 et A/HRC/40/52.

⁷⁷ Voir <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=25006>. Voir aussi <https://cnnphilippines.com/regional/2020/2/7/tacloban-raid-progressive-group.html>.

⁷⁸ Voir aussi A/HRC/32/35/Add.3 et <https://lawyersforlawyers.org/en/philippines-lawyers-organizations-worldwide-call-on-aquino-government-to-address-attacks-against-filipino-lawyers/>.

⁷⁹ Voir www.pna.gov.ph/articles/1095366.

⁸⁰ Voir www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_713974.pdf.

⁸¹ Voir www.deped.gov.ph/2019/01/07/statement-on-the-alleged-inventory-of-alliance-of-concerned-teachers-members-by-the-philippine-national-police/ et <https://news.abs-cbn.com/news/01/06/19/alliance-of-concerned-teachers-slams-police-profiling>.

⁸² Affaire n° 2528, 356^e rapport, mars 2010.

56. Des groupements d'avocats du monde entier signalent depuis 2004 des assassinats de juristes aux Philippines⁸³, mais le nombre de cas consignés a considérablement augmenté ces cinq dernières années. Le HCDH dispose d'informations corroborées selon lesquelles plus de 40 juristes ont été tués depuis 2015, dont nombre d'entre eux travaillaient sur des affaires politiquement sensibles ou défendaient les droits fonciers d'agriculteurs et de peuples autochtones. D'autres juristes ont été victimes de tentative d'assassinat. La plupart des affaires ne sont toujours pas résolues. Qui plus est, les professionnels du droit qui travaillent sur des affaires liées aux droits de l'homme font fréquemment l'objet de représailles, de menaces et d'accusations pénales, souvent pour des infractions qui n'ouvrent pas droit à une libération sous caution⁸⁴. Dans ce type de situations, nombreux sont les avocats qui déclinent l'affaire et les juges qui s'abstiennent.

57. En 2018, la Cour suprême a révoqué sa présidente, Maria Lourdes Sereno, qui était notoirement opposée à la « guerre contre la drogue » et à l'extension de la loi martiale à Mindanao⁸⁵, à la suite d'une demande du Gouvernement qui concernait la non-déclaration de ses avoirs avant sa nomination en 2012. La Commission des droits de l'homme a dénoncé la révocation, rappelant que selon la Constitution, le ou la Président(e) de la Cour suprême ne peut être révoqué(e) que dans le cadre d'une procédure de destitution engagée par le Congrès⁸⁶. Des rapporteurs spéciaux de l'ONU ont averti que sa révocation avait un « effet délétère » sur l'indépendance du pouvoir judiciaire⁸⁷.

58. Les deux sénatrices Leila de Lima et Risa Hontiveros font partie des femmes élues qui ont subi des représailles pour avoir critiqué l'action du Gouvernement. M^{me} de Lima est détenue de manière arbitraire depuis trois ans⁸⁸ et M^{me} Hontiveros fait l'objet de plusieurs accusations pénales. En outre, la Vice-Présidente, Leni Robredo, et un ancien sénateur, Antonio Trillanes, ont fait partie des personnes accusées de conspiration à des fins de sédition, même si les charges retenues contre la Vice-Présidente ont été abandonnées depuis lors. Le 20 avril 2020, sept personnes liées au parti politique Anakpawis ont été accusées de sédition parce qu'elles auraient porté sur elles des documents imprimés qui critiquaient le Gouvernement alors qu'elles distribuaient de la nourriture à des populations locales en quarantaine à Bulacan (Luzon) pendant la pandémie de COVID-19⁸⁹.

59. Des mesures bienvenues ont été prises pour lutter contre l'impunité entourant les assassinats de journalistes. En décembre 2019, 43 personnes ont été déclarées coupables dans l'affaire de l'assassinat de 32 professionnels des médias à Ampatuan, dans la province de Maguindanao, en 2009. Cependant, plusieurs actions en justice engagées contre des journalistes et de grands médias sont toujours en instance. Ainsi, en 2018, la Commission philippine des opérations de bourse a révoqué la licence de *Rappler*, un site d'information de premier plan. Si *Rappler* poursuit ses activités, sa directrice générale, Maria Ressa, a été arrêtée à de multiples reprises sous divers chefs d'accusation. Le HCDH et des rapporteurs spéciaux de l'ONU se sont dits préoccupés par ce qui semble être « une tendance à l'intimidation » des sources d'information indépendantes⁹⁰. En février 2020, le Bureau du Procureur général a déposé une demande visant à la révocation de la licence du grand groupe audiovisuel ABS-CBN, après que le Président a menacé de faire cesser toutes ses activités, affirmant que les reportages diffusés étaient biaisés à son égard. Le 5 mai 2020, à l'expiration de la licence du groupe ABS-CBN, la Commission nationale des télécommunications a émis une ordonnance « de cessation et d'abstention » contre lui, ce qui a conduit à la suspension immédiate de ses activités de diffusion et a suscité de profondes inquiétudes quant à la liberté

⁸³ Voir <https://lawyersforlawyers.org/en/philippines-lawyers-organizations-worldwide-call-on-aquino-government-to-address-attacks-against-filipino-lawyers/>.

⁸⁴ De nombreuses communications émanant de groupements d'avocats corroborent ces informations.

⁸⁵ Voir <https://pcoo.gov.ph/aug-09-2016-news-releases/>.

⁸⁶ Voir <https://chr.gov.ph/statement-of-the-chr-on-the-sc-decision-to-oust-chief-justice-sereno/>.

⁸⁷ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=23163&LangID=E.

⁸⁸ Voir www.ohchr.org/Documents/Issues/Detention/Opinions/Session82/A_HRC_WGAD_2018_61.pdf, <https://spcommreports.ohchr.org/TMResultsBase/DownloadPublicCommunicationFile?gId=23035>, A/HRC/42/30, A/HRC/40/60/Add.1 et A/HRC/40/52.

⁸⁹ Voir www.pna.gov.ph/articles/1100378.

⁹⁰ Voir www.ohchr.org/en/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=24171&LangID=E.

de la presse. À la date d'établissement du présent rapport, des auditions sur le renouvellement de la licence du groupe étaient en cours au Congrès.

60. Les Philippines affichent un nombre d'utilisateurs de médias sociaux par habitant parmi les plus élevés au monde, Facebook étant la plateforme dominante. Si les médias sociaux sont importants en ce qu'ils permettent à la société civile de diffuser des informations, ils sont aussi utilisés pour répandre de fausses informations, inciter à la polémique, et harceler et taxer de communistes les membres de la société civile et de l'opposition politique, les femmes étant particulièrement exposées à des commentaires misogynes⁹¹. Facebook a supprimé plus de 200 pages, groupes et comptes Facebook et Instagram pour « comportement inauthentique coordonné » et a découvert qu'ils étaient liés à un réseau organisé par le responsable des médias sociaux de la campagne électorale du Président⁹². Par ailleurs, les autorités ont déposé un nombre croissant de plaintes au pénal, y compris en invoquant des compétences et lois spéciales relatives à la pandémie de COVID-19, contre des utilisateurs des médias sociaux qui publiaient du contenu critique à l'égard des actions et décisions du Gouvernement⁹³.

61. En 2018 et 2019, 20 sites Web de médias et d'ONG ont subi une vague d'attaques en déni de service distribué après avoir publié des articles qui critiquaient des agents de l'État. Une action en justice liée à ces attaques a été réglée à l'amiable en mars 2020⁹⁴.

C. Situation des peuples autochtones, des agriculteurs et des personnes déplacées

62. Au 31 mars 2020, en raison des conflits armés et des catastrophes naturelles, 359 941 personnes étaient toujours déplacées à Mindanao, dont beaucoup de longue date, notamment 127 865 personnes déplacées à la suite du siège de Marawi en 2017⁹⁵.

63. La persistance de l'insécurité et le manque de développement économique à Mindanao, qui expliquent notamment que la reconstruction de Marawi n'avance guère, les violations présumées du droit international humanitaire et l'absence de progrès dans les domaines de la justice transitionnelle et de la réconciliation⁹⁶ pourraient bien constituer un terrain fertile pour la radicalisation, ce qui suscite toujours de profondes préoccupations. Bien qu'aucune hostilité n'ait été signalée entre le Front de libération islamique Moro et les forces armées des Philippines depuis la création de la Région autonome du Bangsamoro dans le Mindanao musulman, les affrontements armés avec des acteurs armés non étatiques affiliés à l'État islamique d'Iraq et du Levant, à savoir le Groupe Abu Sayyaf, les Combattants islamiques pour la libération du Bangsamoro et le Groupe Maute, se poursuivent dans d'autres régions de Mindanao.

64. Les affrontements qui opposent actuellement les forcées armées et la Nouvelle Armée populaire, ainsi que les activités d'autres groupes armés, continuent d'entraîner des déplacements dans l'est et le nord de Mindanao. L'accroissement de la militarisation de la région, due à l'application de la loi martiale à Mindanao et de l'ordonnance administrative n° 32 dans l'île de Negros, a de lourdes incidences sur les droits des agriculteurs et des peuples autochtones, en particulier.

⁹¹ Voir l'avis n° 61/2018 de Groupe de travail sur la détention arbitraire.

⁹² Voir <https://about.fb.com/news/2019/03/cib-from-the-philippines/>. Voir aussi www.tsek.ph.

⁹³ Voir, par exemple, www.pna.gov.ph/articles/1099910 et www.dole.gov.ph/news/press-statement-on-the-deportation-of-a-filipina-caregiver-in-taiwan-for-the-crime-of-cyber-libel/.

⁹⁴ Voir www.qurium.org/alerts/philippines/attributing-the-attacks-against-media-human-rights-philippines/ et www.altermidya.net/parties-to-cyberattack-cases-reach-agreement/.

⁹⁵ Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, *Mindanao displacement dashboard*, mars 2020, n° 67.

⁹⁶ Voir, en particulier, les recommandations de la Commission pour la justice transitionnelle et la réconciliation, consultables à l'adresse www.tjrc.ph/.

1. Terres, agriculteurs et peuples autochtones

65. Le cadre juridique philippin de protection des droits des peuples autochtones est, à première vue, exemplaire. Toutefois, de puissants acteurs commerciaux et politiques sapent constamment les initiatives de répartition des terres et de réforme agraire engagées. Il ressort de plusieurs études indépendantes que l'obligation d'obtenir le consentement libre et éclairé des communautés autochtones avant toute intervention sur leurs terres est régulièrement contournée, y compris par la corruption et l'intimidation⁹⁷. La Commission nationale chargée des peuples autochtones dispose de pouvoirs considérables mais son efficacité et son indépendance restent sujettes à méfiance.

66. Depuis des décennies, le peuple Lumad est pris dans un bras de fer entre les forces armées et la Nouvelle Armée populaire⁹⁸. Les accusations fondées sur l'affiliation présumée à l'une ou à l'autre partie sont monnaie courante et précèdent souvent la détention arbitraire, les menaces, les violences et les assassinats perpétrés par des acteurs étatiques et non étatiques⁹⁹. D'autres problèmes sont liés aux effets des sociétés privées d'exploitation minière et forestière, des projets d'infrastructure et de l'agro-business sur les terres ancestrales, et à la mise en œuvre du programme de distribution de terres aux paysans¹⁰⁰.

67. Plusieurs grands projets controversés auxquels les peuples autochtones n'ont pas consenti sont toujours en suspens, notamment le projet de barrage de Kaliwa, dans la province de Quezon. Des agents de l'État ont publiquement exprimé leur frustration concernant les procédures et ont menacé de faire adopter les projets coûte que coûte. Dans d'autres cas, des entreprises poursuivent leurs activités sans le consentement préalable des populations locales. Ainsi, à Luzon, une enquête menée par la Commission des droits de l'homme en 2011 a révélé que la société minière OceanaGold était responsable de la démolition illégale de 200 maisons et de l'éviction violente des habitants¹⁰¹.

68. La création de l'Unité géographique des forces armées citoyennes en 1987, des « multiplicateurs de force » en 2006¹⁰² et d'autres groupes armés a entraîné une augmentation du nombre d'exécutions extrajudiciaires et d'autres actes de violence commis contre ceux qui sont considérés comme des opposants au Gouvernement ou aux entreprises ou des partisans de la Nouvelle Armée populaire. En 2012, le Comité des droits de l'homme a instamment prié l'État de démanteler et de désarmer toutes « les armées privées, les groupes d'autodéfense et les “multiplicateurs de force” »¹⁰³. Ces groupes armés continuent cependant de proliférer et de jouir d'une apparente immunité.

69. Les défenseurs des droits fonciers et environnementaux représentent une part importante du nombre de défenseurs des droits de l'homme assassinés, en particulier à Mindanao, sur l'île de Negros, dans la région administrative de la Cordillera et dans les provinces de Palawan et Bataan. Les informations fournies par les organisations de la société civile et la Commission des droits de l'homme donnent à penser que ces assassinats restent largement impunis.

70. Une enquête menée par la Commission dans le cadre d'une affaire emblématique a révélé que le meurtre, par des militaires, du chef tribal Datu Victor Danyan – l'un des huit Lumad assassinés au lac Sebu, dans le Cotabato du Sud, en décembre 2017 – constituait une violation des droits de l'homme. Pourtant, aucune responsabilité n'a été établie à ce jour, l'armée affirmant que le chef tribal a trouvé la mort durant un affrontement avec la Nouvelle Armée populaire¹⁰⁴. M. Danyan avait refusé de consentir au renouvellement d'une

⁹⁷ Voir www.giz.de/en/downloads/giz2013-en-assessing-free-and-prior-informed-consent-fpic-philippines.pdf et A/HRC/32/35/Add.3.

⁹⁸ *Global Terrorism Index 2019*, consultable à l'adresse <https://reliefweb.int/report/world/global-terrorism-index-2019>.

⁹⁹ Voir www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=22567&LangID=E.

¹⁰⁰ *President's mid-term report to the people* (2016-2019).

¹⁰¹ Voir www.scribd.com/document/389045428/Commission-on-Human-Rights-Resolution-on-OceanaGold-in-the-Philippines. Voir aussi www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25850&LangID=E.

¹⁰² Voir le décret n° 264 de 1987 et le décret n° 546 de 2006.

¹⁰³ CCPR/C/PHL/CO/4, par. 14.

¹⁰⁴ Voir www.pna.gov.ph/index.php/articles/1018556.

autorisation pour une plantation de café. Dans le même ordre d'idées, Nora Apique, figure du monde paysan et tenante de la réforme agraire, a été tuée par balles le 31 mars 2020 par des assaillants non identifiés alors qu'elle rentrait chez elle à San Miguel, dans la province de Surigao del Sur.

71. De nombreuses communautés autochtones géographiquement isolées et qui n'ont pas un accès suffisant aux services sociaux de base sont fortement tributaires de l'aide apportée par la société civile. Néanmoins, l'accent mis sur la sécurité nationale, la collecte de renseignements et la pratique du *red-tagging* dans le contexte de l'application du décret n° 70, fait que les organisations locales de la société civile, y compris les groupes confessionnels, ne s'occupent plus des besoins des populations sur le plan humanitaire par crainte d'être considérées comme affiliées à la Nouvelle Armée populaire.

72. Les enseignants et élèves des centres d'apprentissage autochtones gérés par des ONG font, depuis longtemps, l'objet d'agressions et d'actes de harcèlement. Le 25 février 2019, plusieurs banderoles accusant une école de la province du Cotabato du Nord d'avoir des liens avec la Nouvelle Armée populaire ont été affichées devant les locaux de l'établissement. Le 12 juillet 2019, les autorités ont fait fermer 54 écoles autochtones à Mindanao, arguant qu'elles avaient reçu des plaintes selon lesquelles ces écoles enseignaient une idéologie extrémiste et violente. Le Fond des Nations Unies pour l'enfance s'est dit préoccupé par ces fermetures d'école.

73. Dans son rapport de 2019 sur le sort des enfants en temps de conflit armé, le Secrétaire général a cité des cas avérés d'attaque ou de menaces d'attaque perpétrées contre des écoles et des enseignants en raison, principalement, de leur appui présumé à la Nouvelle Armée populaire. La majorité de ces violations ont été attribuées aux forces armées des Philippines, qui se sont aussi servies de deux écoles comme de bases pendant des opérations militaires¹⁰⁵.

2. Violations et violences commises par la Nouvelle Armée populaire

74. Le HCDH a reçu des communications dans lesquelles des particuliers dénonçaient des violations des droits de l'homme qui auraient été commises par la Nouvelle Armée populaire, y compris des assassinats, des enlèvements, l'enrôlement d'enfants et des faits d'extorsion.

75. N'ayant pas pu se rendre dans le pays, le HCDH n'a pas été en mesure de vérifier ces informations. La Commission des droits de l'homme a toutefois vérifié des allégations d'assassinats perpétrés par la Nouvelle Armée populaire et les autorités ont fait savoir que 80 actes attribués à la Nouvelle Armée populaire étaient en cours d'examen dans le cadre de l'ordonnance administrative n° 35. Les rapports du Secrétaire général sur le sort des enfants en temps de conflit armé pour 2015 à 2019 confirment que des enfants ont été victimes de graves violations commises par des acteurs étatiques comme par des acteurs non étatiques. En 2018, 16 enfants ont été tués (dont 4 par l'armée et 1 par le Groupe Abu Sayyaf) et 41 ont été mutilés (dont 4 par l'armée, 3 par la Nouvelle Armée populaire et 1 par le Groupe Maute)¹⁰⁶.

76. L'ONU a vérifié des informations selon lesquelles des enfants avaient été enrôlés et utilisés, en 2019, par la Nouvelle Armée populaire à des fins de combat ou d'appui, ainsi que par l'armée afin de servir d'aides de camp¹⁰⁷. L'ONU considère que la Nouvelle Armée populaire est une partie qui commet des violations graves contre des enfants dans des situations de conflit armé¹⁰⁸.

D. Incitation à la haine et à la violence

77. Les propos délétères qu'ont tenus très fréquemment des hauts responsables de l'exécutif ces dernières années sont extrêmement préjudiciables, certaines déclarations pouvant même être apparentées à de l'incitation à la violence.

¹⁰⁵ Voir A/73/907-S/2019/509.

¹⁰⁶ Ibid.

¹⁰⁷ Ibid.

¹⁰⁸ Ibid.

78. Ces propos vont des commentaires dégradants et à connotation sexuelle formulés à l'encontre des défenseuses des droits de l'homme, des femmes politiques et des combattantes, y compris des « blagues » sur le viol, aux déclarations qui banalisent la torture, appellent au bombardement des peuples autochtones, encouragent la violence extrême contre les consommateurs et trafiquants de drogues (jusqu'à offrir des gratifications aux auteurs de ces violences), appellent à la décapitation des acteurs de la société civile et menacent les journalistes de mort (ceux-ci n'étant pas « à l'abri des assassinats »). Quelques jours après la mise en place des restrictions de déplacement liées à la pandémie de COVID-19, le Président a déclaré dans un discours à la nation que la police, les militaires et les dirigeants de *barangays* devaient tirer sur ceux qui désobéissaient aux ordres, causaient des troubles ou se battaient¹⁰⁹. Répondant aux critiques relatives à la distribution de fournitures de secours, il a aussi menacé d'enfermer « la gauche » jusqu'à ce que la crise de COVID-19 soit finie. La Commission des droits de l'homme a dit que la déclaration du Président était dangereuse en ce qu'elle pouvait être interprétée comme une politique officielle du Gouvernement¹¹⁰. Le Chef de la Police nationale a ensuite déclaré que la police ferait preuve de toute la tolérance possible et qu'elle agirait dans les limites de la loi.

79. D'autres hauts responsables ont eux aussi utilisé un langage incendiaire et incité à la violence contre les détracteurs du Gouvernement. Le 5 mars 2020, réagissant à un commentaire d'une ONG relayé par les médias, un ministre a publié sur Twitter le message suivant : « Ce sont des p*****s de communistes. Eux, on les tue, on les écoute pas ». Le message a ensuite été supprimé et le compte du ministre temporairement bloqué.

80. S'il n'est pas rare que le porte-parole du Gouvernement et d'autres responsables précisent, a posteriori, que les déclarations du Président Duterte ne devraient pas être prises au pied de la lettre, la généralisation des assassinats, des détentions, des cas de *red-tagging* et des règlements de compte par des acteurs étatiques, y compris dans le cadre de la campagne antidrogue, laisse supposer que les commentaires du Président peuvent avoir incité à la violence et avoir été perçus comme encourageant, soutenant ou même ordonnant des violations des droits de l'homme, et ce, en toute impunité. L'utilisation d'un tel langage pourrait s'apparenter à une violation de l'interdiction de priver arbitrairement quiconque de sa vie, énoncée à l'article 6 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques¹¹¹.

IV. Conclusions

81. **Le cadre juridique, constitutionnel et institutionnel des Philippines établit des garanties en matière de droits de l'homme et des contre-pouvoirs. L'application, et le contournement, de ce cadre ont toujours posé des problèmes. L'importance excessive accordée depuis longtemps à l'ordre public et à la sécurité nationale, au détriment des droits de l'homme, est encore plus prononcée depuis quelques années et certains craignent une institutionnalisation et une banalisation croissantes du dénigrement des dissidents, tendances qui seront ensuite très difficiles à inverser.**

82. **Rien qu'au cours des quatre premiers mois de 2020, y compris pendant la pandémie de COVID-19, le HCDH a recueilli des éléments montrant que les assassinats de personnes suspectées d'infractions liées aux drogues et de défenseurs des droits de l'homme se poursuivaient. Des accusations ont été portées contre des opposants politiques et des membres de la société civile, y compris pour sédition et faux-témoignage. Un grand groupe audiovisuel a été contraint d'arrêter toute diffusion après que les autorités s'en sont prises à lui. La pratique du *red-tagging* et les incitations à la violence ont été monnaie courante, tant en ligne qu'hors ligne. Les mesures prises pour lutter contre la COVID-19 étaient dans la droite ligne de l'approche sécuritaire musclée qui s'est généralisée avec la campagne intense de lutte contre la drogue et les interventions**

¹⁰⁹ Voir <https://pcoo.gov.ph/presidential-speech/nation-address-of-president-roa-duterte-on-coronavirus-disease-2019-covid-19-pandemic/> et <https://news.mb.com.ph/2020/04/03/palace-defends-dutertes-shoot-to-kill-order-vs-troublemakers/>.

¹¹⁰ Voir www.facebook.com/notes/commission-on-human-rights-of-the-philippines/statement-of-chr-spokesperson-on-the-order-to-shoot-alleged-agitators-and-violat/2713442025438992/.

¹¹¹ Voir l'observation générale n° 36 du Comité des droits de l'homme.

anti-insurrectionnelles. Si des mesures non négligeables ont été prises pour atténuer les conséquences économiques de la pandémie pour les populations vulnérables, la réponse des autorités a également été marquée par les menaces liées à la loi martiale, l'usage de la force par les forces de sécurité pour faire appliquer la quarantaine et le recours à des lois afin de museler les critiques.

83. L'impunité dont les auteurs de violations des droits de l'homme continuent de bénéficier est flagrante et les obstacles pratiques à l'accès à la justice sont presque insurmontables. La défense des droits de l'homme est régulièrement assimilée à l'insurrection, l'objectif étant de discréditer les messagers plutôt que d'étudier le fond de leurs messages. Cette situation a rendu les possibilités de débat, de désaccord et de remise en question des institutions et politiques publiques plus confuses, a donné lieu à une profonde méfiance entre les autorités et la société civile et a creusé un fossé qu'il faut de toute urgence combler.

84. Le pays fait face à de grandes difficultés systémiques, qui vont de la pauvreté structurelle et des inégalités au conflit armé, aux catastrophes naturelles et, à l'heure actuelle, à l'incidence de la COVID-19 à l'échelle nationale. Le HCDH salue les efforts considérables accomplis pour améliorer la protection des droits économiques et sociaux et l'accès aux biens et services essentiels sur l'ensemble du territoire. Il est toutefois crucial que ces efforts soient guidés par une approche fondée sur les droits de l'homme et axée sur la nécessité de « ne laisser personne de côté ». Les mesures prises pour lutter contre la criminalité et la prolifération des drogues et pour prévenir et combattre l'extrémisme violent et les conflits armés doivent être fondées sur des éléments factuels, être conformes à l'état de droit et respecter pleinement les droits de l'homme. Pour rétablir la confiance du public, il est essentiel que les acteurs étatiques et non étatiques aient à répondre, en toute transparence et dans le respect des procédures, des violations qu'ils commettent.

85. Compte tenu du caractère généralisé et systématique des meurtres présumés et du fait que les mécanismes nationaux n'ont jusqu'à présent pas été en mesure de garantir que les auteurs soient tenus responsables de leurs actes, de nombreuses voix ont appelé à la mise en place d'un mécanisme international d'établissement des responsabilités. En juin 2019, un groupe de 11 titulaires de mandat au titre des procédures spéciales ont demandé au Conseil des droits de l'homme d'ouvrir une enquête indépendante¹¹². La Cour pénale internationale procède, quant à elle, à un examen préliminaire de la situation aux Philippines. La Haute-Commissaire des Nations Unies aux droits de l'homme souligne une fois de plus la nécessité de mener des enquêtes indépendantes, impartiales et efficaces sur les assassinats et se tient prête à soutenir toute initiative crédible en faveur de l'établissement des responsabilités aux niveaux national et international.

86. La Haute-Commissaire indique que le HCDH est prêt à poursuivre sa collaboration constructive avec les Philippines, notamment en intensifiant l'assistance technique et le renforcement des capacités, en particulier dans le contexte de l'application des recommandations formulées dans le présent rapport, et en continuant de suivre les progrès réalisés dans le domaine des droits de l'homme et d'en rendre compte.

V. Recommandations

87. La Haute-Commissaire demande au Gouvernement philippin :

- a) Dans le contexte de la campagne antidrogue :
 - i) D'abroger la circulaire administrative n° 16-2016 de la Police nationale des Philippines, de mettre un terme au projet « Tokhang », de faire cesser d'urgence les exécutions extrajudiciaires, la détention arbitraire et les autres actes de violence ciblant les personnes soupçonnées d'avoir commis une

¹¹² Voir www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/Pages/NewsDetail.aspx?NewsID=24679&LangID=E.

infraction liée aux drogues et les consommateurs de drogues, et d'arrêter l'établissement et la publication des « listes de personnes à surveiller pour activités liées à la drogue » à tous les niveaux administratifs ;

ii) D'entreprendre un examen complet des lois et politiques relatives aux stupéfiants, y compris de revoir les peines obligatoires pour les infractions liées aux drogues, d'envisager de dépénaliser la possession de drogues pour consommation personnelle et de mettre en place des mesures de substitution à l'incarcération et d'autres solutions fondées sur les droits de l'homme ;

iii) De veiller à ce que les familles des victimes d'assassinats liés aux drogues bénéficient d'une assistance adaptée, y compris d'une aide financière, d'une assistance juridique et de services psychosociaux ;

b) Concernant les lois et politiques relatives à la sécurité nationale :

i) D'abroger l'ordonnance administrative n° 32 et de veiller à ce que les mesures d'urgence soient nécessaires, proportionnées et limitées dans le temps, et à ce que seules les mesures strictement indispensables au regard de la situation soient prises ;

ii) De démanteler et désarmer d'urgence tous les groupes paramilitaires privés et soutenus par l'État ;

iii) De réexaminer le décret n° 70 et son application afin de garantir le respect de l'état de droit et des normes et règles internationales en matière de droits de l'homme et de faire en sorte que les doléances politiques et socioéconomiques soient traitées dans le cadre de consultations concrètes et participatives ;

c) Concernant l'établissement des responsabilités :

i) Donner à un organe indépendant les moyens de conduire rapidement des enquêtes impartiales, approfondies et transparentes sur tous les assassinats et sur toutes les violations présumées du droit international humanitaire, afin que les auteurs soient poursuivis et que les victimes et leur famille bénéficient de réparations ;

ii) D'améliorer les systèmes permettant de compiler et de publier des données cohérentes et ventilées sur toutes les allégations d'exécutions extrajudiciaires ;

iii) D'améliorer la coopération entre les forces de l'ordre et la Commission des droits de l'homme, de renforcer les capacités de la Commission en matière d'enquête et de médecine légale, y compris par l'adoption de la Charte de la Commission des droits de l'homme, et d'adopter une loi portant création d'un mécanisme national de prévention de la torture ;

d) Concernant l'espace civique :

i) De prendre des mesures propres à favoriser l'instauration d'un climat de confiance avec les organisations de la société civile et à faciliter les échanges, sans représailles, entre elles et les institutions de l'État chargées de répondre aux préoccupations relatives aux droits de l'homme, et de faire cesser et de condamner l'incitation à la haine et à la violence et les autres discours préjudiciables, menaçants ou misogynes envers les défenseurs des droits de l'homme et les autres personnes qui critiquent le Gouvernement, à la fois en ligne et hors ligne ;

ii) De veiller à ce que les droits à la liberté d'expression, d'association et de réunion pacifique soient respectés et protégés, d'abandonner les accusations motivées par des considérations politiques qui sont portées notamment contre des défenseurs des droits de l'homme, des opposants politiques, des journalistes et des médias, des professionnels du droit et de la législation, des syndicalistes et des membres de groupes religieux, de prendre des mesures juridiques pour garantir la protection de ces personnes, en particulier si elles ont fait l'objet de menaces, notamment de menaces de violence fondée sur le genre, et de veiller à

ce que les personnes et entités qui ont collaboré avec le HCDH en vue de l'établissement du présent rapport ne subissent pas de représailles ;

e) Concernant les peuples autochtones :

i) D'appliquer pleinement la loi sur les droits des peuples autochtones et de s'attaquer, en collaboration avec les communautés concernées, aux principaux problèmes qui empêchent la bonne application de la loi ;

ii) De veiller au plein respect du principe du consentement préalable, libre et éclairé et à la participation concrète des communautés autochtones à toutes les étapes des projets de développement qui ont des conséquences pour elles ;

iii) De garantir que tous les enfants autochtones aient accès à une éducation de qualité qui soit en accord avec leur identité culturelle, leur langue et leurs valeurs ;

f) S'agissant de la coopération avec le HCDH et les mécanismes de l'ONU relatifs aux droits de l'homme :

i) D'inviter des titulaires de mandat au titre des procédures spéciales à suivre l'évolution de certaines questions relatives aux droits de l'homme, à en rendre compte et à fournir l'assistance technique nécessaire ;

ii) D'inviter le HCDH à consolider l'assistance technique qu'il fournit, en particulier à donner des conseils sur la révision de la législation antiterroriste, l'adoption d'une approche de la lutte contre la drogue qui soit fondée sur les droits de l'homme, le renforcement des dispositifs nationaux d'enquête et d'établissement des responsabilités, et l'amélioration de la collecte de données sur les violations que la police aurait commises, et à contribuer à combler le fossé entre la société civile et les autorités.

88. La Haute-Commissaire demande à la communauté internationale, y compris au Conseil des droits de l'homme :

a) De favoriser et de soutenir la coopération technique entre les autorités et le HCDH dans l'optique de l'application des recommandations formulées dans le présent rapport, avec la participation de la Commission des droits de l'homme et de la société civile ;

b) De charger le HCDH de continuer à suivre la situation des droits de l'homme aux Philippines, à recueillir des informations à ce sujet et à faire régulièrement rapport au Conseil des droits de l'homme, y compris sur les progrès accomplis en matière de coopération technique ;

c) D'envisager de mettre en place un mécanisme international d'établissement des responsabilités, les dispositifs nationaux ne produisant pas de résultats clairs et mesurables ;

d) De maintenir le dialogue concernant d'éventuelles représailles contre des défenseurs des droits de l'homme ;

e) De renforcer l'application des Principes directeurs relatifs aux entreprises et aux droits de l'homme et de faire preuve de toute la diligence voulue en matière de droits de l'homme dans le contexte des investissements et de la coopération pour le développement, en particulier pour ce qui est des projets d'infrastructure, des industries minières et de la coopération avec le secteur de la sécurité.

Annexe I

Illustrative cases – victims’ voices

The following three cases of alleged extrajudicial killings illustrate some of the key issues highlighted in the report. The stories were compiled through interviews with victims and witnesses, family members, as well as a review of official documentation and videos to corroborate information. In all the cases, there is a need for thorough, impartial and transparent investigations.

Benjamin Ramos – human rights lawyer

After more than 30 years of defending the rights of farmers in Negros, multiple threats, frequent red-tagging and surveillance, attorney Benjamin Ramos was shot dead on 6 November 2018. Two hooded assassins on a motorbike fired three bullets into the victim in Kabankalan city centre on Negros Island. CCTV footage captured the motorcycle speeding away. The Presidential spokesperson condemned the killing, pledging to bring to justice the perpetrators. To date, however, there has been no justice for his family, and Ramos’ colleagues continue to face threats and vilification.

Benjamin Ramos was one of the most active lawyers and human rights defenders on Negros island. He started his work as a community organizer in the 1980s and was a founding member of the National Union of People’s Lawyers (NUPL) and the secretary-general of its Negros Occidental chapter. Witnessing the difficulties that the Negros sugar plantation farmers faced, he was determined to work towards improving their socio-economic situation, his wife Clarissa Ramos told OHCHR. He worked on various issues related to the State’s agrarian reform programme, land ownership, mining and the situation of sugar workers, among others.

“Through his community work, Ben quickly realized that if the farmers did not possess the land – the whole effort is futile. He became interested in the agrarian reform and decided to pursue legal studies in order to deepen his understanding of the law. He felt that this knowledge would help the farmers to assert their rights”, explained Clarissa Ramos, herself a human rights defender.

Benjamin Ramos’ legal advocacy and *pro bono* work with the Negros communities quickly earned him powerful enemies, including landowners, mining corporations, and military officers. Over the decades, Ramos frequently faced surveillance and was increasingly publicly accused by the military of being affiliated with the NPA. His name was aired on a radio programme, telling listeners not to seek legal advice from him as he was a front for the NPA. His picture appeared on a poster along with other rights defenders tagged as CPP-NPA-NDF personalities, and he was similarly maligned in PowerPoint presentations conducted by the military. Over the years, Ramos also lost several of his NUPL colleagues to assassinations, and he himself on occasion was followed by motorcycle-riding men, his wife said. In October 2018, after nine sugar workers were killed in Sagay City, Negros Occidental, Ramos took up the case. Two weeks later, Ramos himself was killed.

Despite the availability of CCTV footage and numerous witnesses to the circumstances of Ramos’ assassination, there remains widespread fear to assist police with the investigation, Clarissa Ramos said.

“If they can kill a lawyer – imagine what they can do to a lay person?” one witness said in an interview with OHCHR. Following his death, Ramos’ family and colleagues were subjected to further acts of surveillance, threats, and intimidation, including credible reports suggesting the involvement of military intelligence. Two of his colleagues were sent photos of coffins, warning they would be next.

Ramos is survived by his three children and his wife. *“I will continue to pursue justice for my husband through all available venues, both in the Philippines and internationally”,* Clarissa Ramos said.

Elisa Badayos and Eleuterio Moises – human rights defenders

From 26 to 28 November 2017, Elisa Badayos, a long-time human rights defender and an NGO coordinator for Central Visayas, led a team of 30 individuals on a fact-finding mission to Negros Island. The purpose of the mission was to investigate and document human rights violations allegedly committed by private security guards, the Citizen Armed Force Geographical Units (CAFGUs), and the Armed Forces of the Philippines (AFP). The team also included Eleuterio Moises, member of the local peasant organization, Mantapi Ebwan Farmers' Association. On the last day of their mission, 28 November, at around 2:40 p.m., Badayos and Moises were shot dead by motorcycle-riding gunmen.

Members of the fact-finding team recalled in interviews with OHCHR how on 28 November, in Bayawan city, their vehicle was stopped by a group of armed guards. Some of the guards were reportedly members of the CAFGU. The men reportedly worked for an influential local family with close ties to the municipal government. The guards brandished their weapons and asked the team about the purpose of the mission. The team showed the guards the municipal permit they had obtained to conduct their work. The armed men relented and allowed the team to proceed.

The fact-finding team separated into smaller groups and conducted interviews with victims and witnesses. Badayos and her team spoke to farmers who told them that security guards employed by a powerful local politician were attempting to drive farmers off the land. After the interviews with farmers, Badayos, Moises and other colleagues got on two motorbike to go to the Nangkay barangay hall in Bayawan to file a police report on the harassment they had faced from the armed men. The team that witnessed the killing recalls noticing they were being followed by masked armed men on another motorbike.

The witnesses say that Badayos, Moises and another colleague were shot – and the gunmen took pictures of their victims before driving off. Badayos and Moises were pronounced dead on arrival at the hospital, while the third colleague survived.

Elisa Badayos' daughter Jimmylisa was part of the mission: *“I recall my mission colleague receiving a call informing us that something happened to my mother. My heart sank.”*

The Philippine National Police opened an investigation into the incident but despite witness testimonies and CCTV footage capturing the suspects on a motorbike, the case remains unsolved. A Commission on Human Rights investigation concluded that while human rights violations have been committed in the attack, failure to collect evidence has precluded the case from moving forward.

Colleagues of the murdered human rights defenders and labour activists shared with OHCHR the continued threats they have been receiving on social media in relation to their work in Bohol, Cebu and Negros, and told also of intimidating visits from individuals who introduce themselves as representatives of the Government.

Elisa Badayos is survived by her four children, including Jimmylisa. Elisa's husband Jimmy Badayos, a labour organizer, disappeared in 1990 after being arrested and taken away by police in Cebu city. His fate and whereabouts remain unknown.

The Lozano brothers – on a drug watch list

According to the Philippine National Police, brothers Crisanto (34) and Juan Carlos Lozano (31) were killed on 12 May 2017 after a robbery incident in Arboretum, Quezon City. The police report claimed that three men allegedly took a mobile phone of a victim at gunpoint and then fled in a passenger “jeepney” vehicle. Police allegedly caught up with the trio a few kilometers down the highway, and after a shootout, killed all three suspects. Officers said they recovered two guns – .38 caliber and .45 caliber – beside the bodies of Crisanto and Juan Carlos. Both victims were on the barangay's “drug watch list”.

According to victims' relatives interviewed by OHCHR, the day before the killing, the two brothers had gone out early to see their uncle and to get clearances and referrals for work. After failing to hear from the brothers throughout the day, the family grew worried. They printed out the brothers' pictures and started approaching police stations throughout Quezon City. Eventually the family got a call that bodies believed to be of the two brothers were

brought into police camp Karingal in Quezon City. There, they were able to identify the bodies as Crisanto and Juan Carlos.

Crisanto and Juan Carlos' mother, Llore Benedicto, said the police told the family that a police-accredited funeral parlour took the bodies from the morgue. The parlour, notorious for profiteering off the anti-illegal drugs campaign, reportedly had close ties with local police, claimed unidentified bodies and processed them for a fee. Benedicto said that the parlour asked for PHP 112,000 (approximately USD 2,200), to be paid on the day before the internment. The family did not have the money, so the parlour refused to let her even see her sons' bodies. It took days for the family to negotiate the price down to PHP 75,000 – of which PHP 50,000 was to be paid in cash for the release of the bodies and the remaining PHP 25,000 had to be settled before the family could get death certificates required for the burial.

Eight days after her sons were killed, Llore Benedicto finally saw their bodies. *“I asked myself, is this what it feels to lose someone in the President's ‘war on drugs’? I lost my loved ones and I still get to suffer in every step – including the funeral home.”*

The victims' family denied that Crisanto and Juan Carlos ever owned guns, and said that while they had used drugs in the past, they had stopped doing so for more than a year prior to their killing.

The family did not pursue a case against the police due to the lack of means, witnesses, a lack of faith in the justice system, and for fear of retaliation, Benedicto said.

“Everybody knows that unless you have evidence or witnesses willing to step forward, the case will not go anywhere”, admitted Llore Benedicto. She vowed, however, to continue her quest for justice in international venues: *“When a grieving parent or family cries because of a violent experience like this...I learned that when you cry, you gain more strength to fight. To fight for justice no matter how long.”*

The following is an account of the killing of a municipal councilor, allegedly by NPA, for refusal to pay “revolutionary taxes”. The account is drawn from submissions received by OHCHR and an investigation by the Commission on Human Rights. The real names, dates and locations are not used in the account below, for the protection of surviving family members

At around 7:00 on 15 May 2019, more than 50 heavily armed people on board three trucks stopped outside the house of municipal councilor Jose dela Suarez, according to his mother. She said the armed men scattered themselves and broke into the room where dela Suarez was, with his wife and young child. The family hid under their bed, but one of the intruders spotted dela Suarez. Dela Suarez's sister said that the assailant immediately sprayed the victim with bullets, pulled him out and proceeded to repeatedly stab him with a knife.

The assailants then gathered money and jewelry from the house before driving off, chanting “mabuhay ang NPA” (“long live the NPA”), the victim's mother said.

Investigators of the Commission on Human Rights interviewed witnesses who said that dela Suarez had been repeatedly approached by individuals claiming to be members of NPA, demanding “revolutionary taxes”. Over many years, Dela Suarez had refused to pay up. A year before his killing, dela Suarez had received a letter warning him against running for re-election.

Suspects have been identified in the case and court proceedings are ongoing.

OHCHR received a number of accounts of NPA violations. Further investigations are required in such cases. While there are no comprehensive figures on NPA violations, the Government has informed OHCHR that 80 incidents allegedly perpetrated by NPA are being monitored under Administrative Order 35.

Annexe II

Images threatening human rights defenders below are open source and circulating in the public domain. Some were discussed in the Philippines Senate. Images and names blurred by OHCHR.

Image 1

Left: A poster that claims to be bearing pictures of suspected CPP-NPA-NDF (“CNN”) personalities). The phone number listed is a local police number. Circled in the poster, Bernardino Patigas (6th row) and Anthony Trinidad (second row from the bottom), have been killed.

Right: A “hit list leaflet” declaring 15 people as NPA who “will be judged”. Circled are activist Haide Flores (spelled Heidi below) and lawyer Anthony Trinidad, who have since been killed.

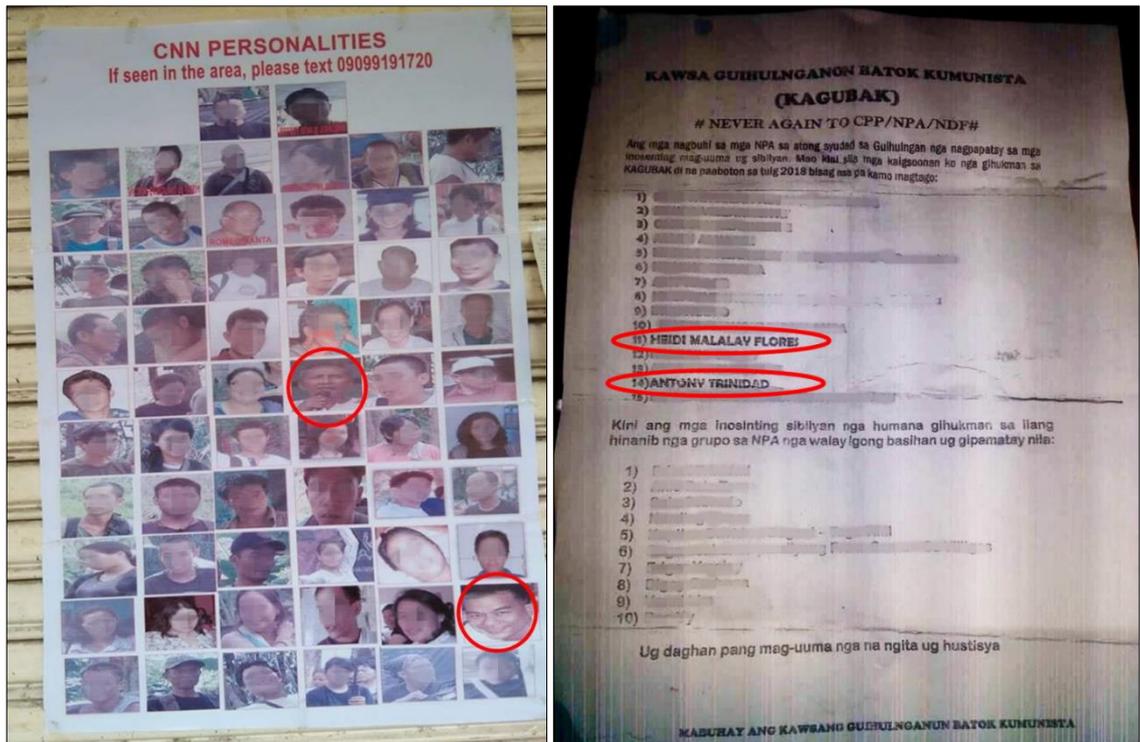


Image 2

Left: Facebook post red-tagging an activist with caption: “UP Cebu Kabataan Partylist, one of the many NPA partylists. So they can get money from the Government. REMEMBER THEIR FACES!”

Right: Private Facebook message to the activist reading: “Fourteen bullets for 14 communists ... Stop it, or else we will make you stop.”

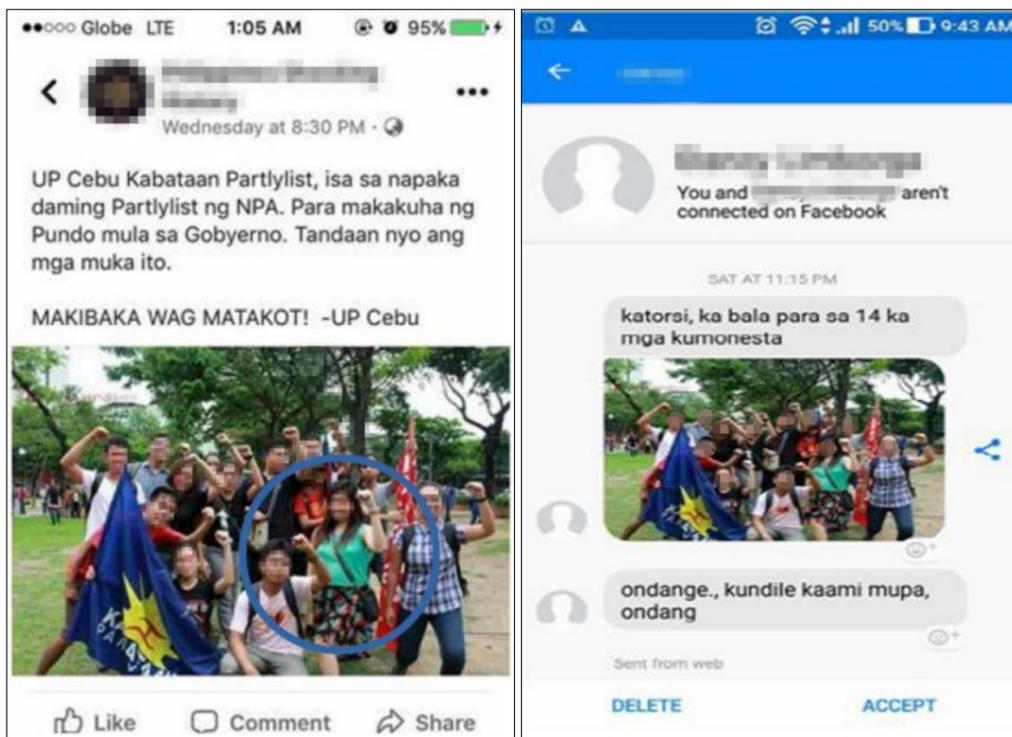
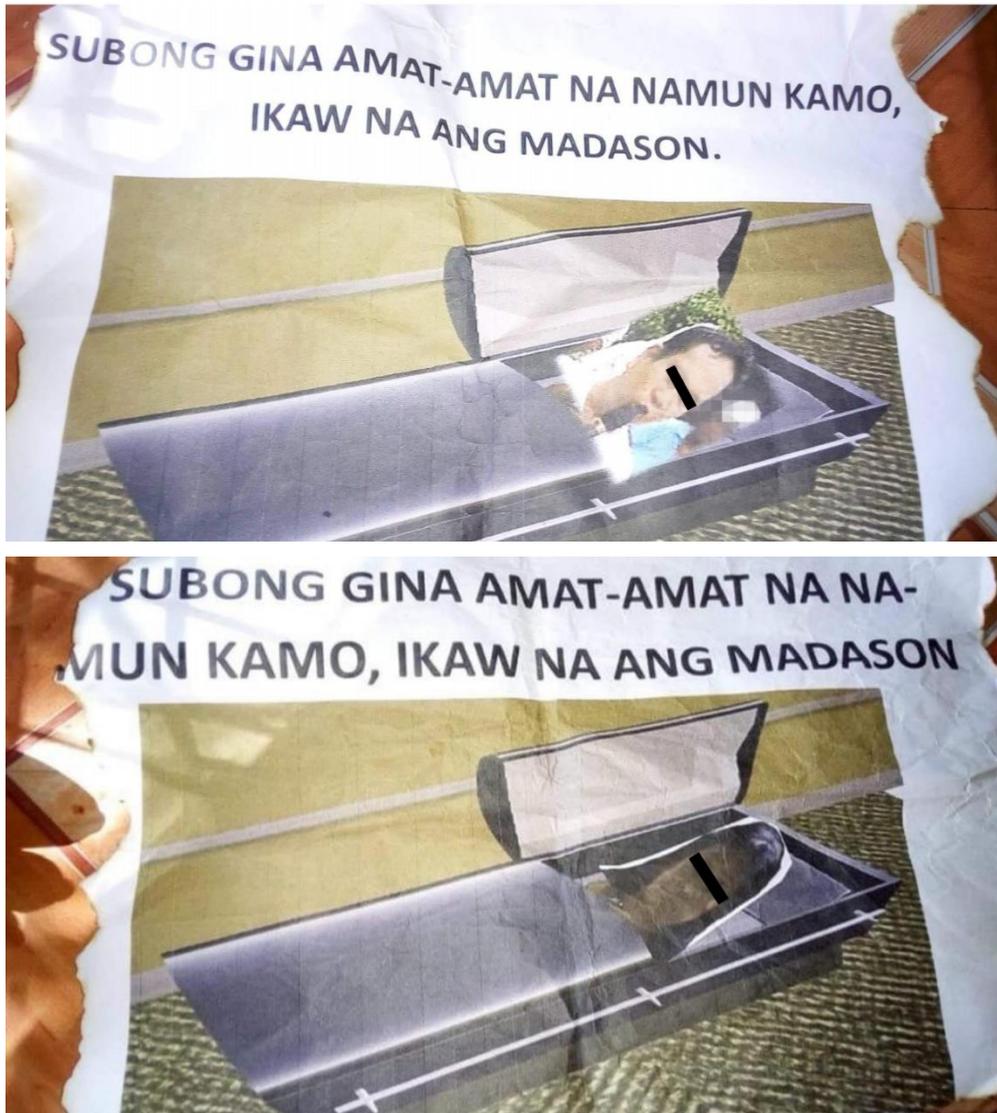


Image 4

Death threats received on 24 November 2018 by two colleagues of slain human rights lawyer Benjamin Ramos Jr, some 18 days after his unsolved murder. The text reads “Now we are looking at you, you will be next.” Black bars added by OHCHR.



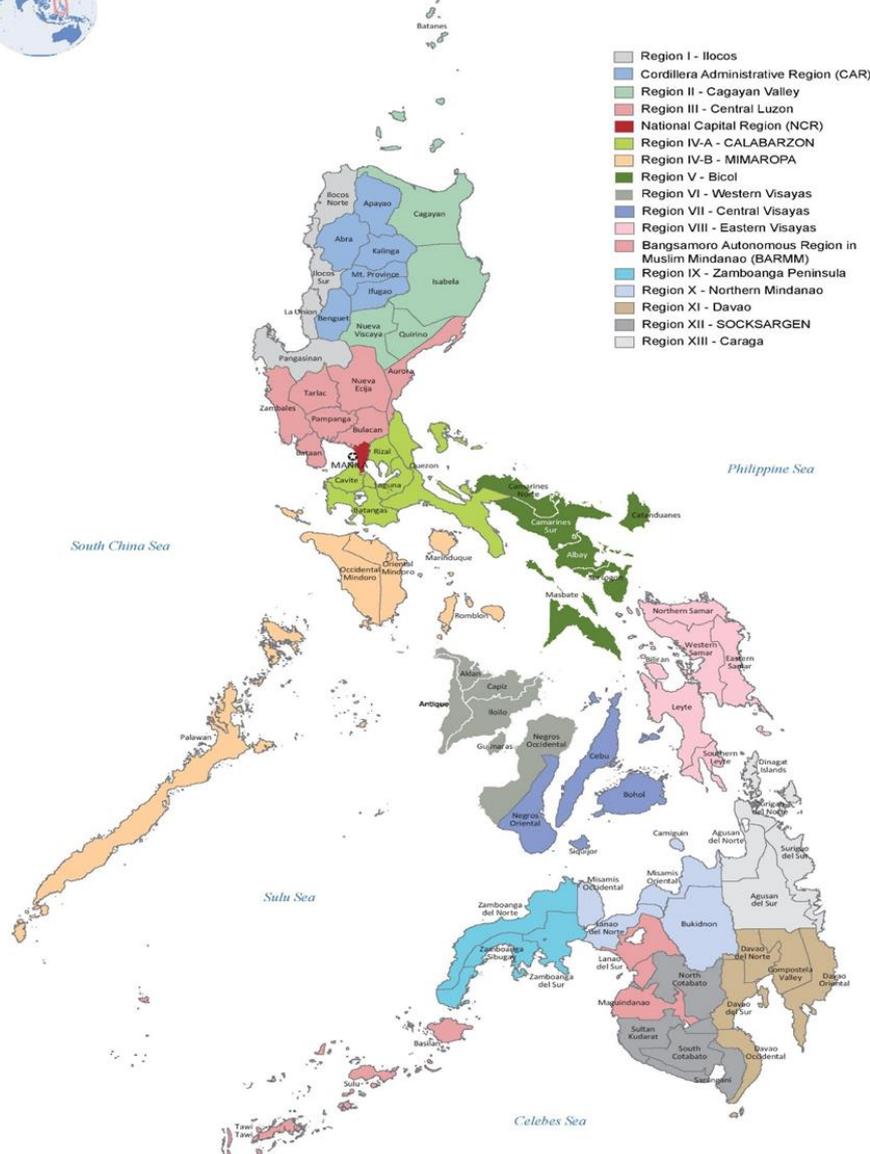
Annexe III

Map of the Philippines

PHILIPPINES: Provinces



17 REGIONS	81 PROVINCES	145 CITIES	1,489 MUNICIPALITIES	42,036 BARANGAYS
---------------	-----------------	---------------	-------------------------	---------------------



The boundaries and names shown and the designations used on this map do not imply official endorsement or acceptance by the United Nations.